



CONSILIUL LEGISLATIV

AVIZ

referitor la propunerea legislativă privind reorganizarea administrativ-teritorială a României

Analizând **propunerea legislativă privind reorganizarea administrativ-teritorială a României**, transmisă de Secretarul General al Camerei Deputaților cu adresa nr. Plx.589/21.10.2024 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D1124/22.10.2024,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art. 2 alin. 1 lit. a) din Legea nr. 73/1993, republicată, și al art. 29 alin. (4) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează negativ propunerea legislativă, pentru următoarele considerente:

1. Prezenta propunere legislativă vizează înființarea Comisiei Naționale de Reorganizare Teritorială, „constituită din reprezentanți ai autorităților publice centrale și locale cu atribuții în amenajarea teritoriului, reprezentanți ai organizațiilor profesionale din domeniu, precum și reprezentanți ai asociațiilor comunitare reprezentative”.

De asemenea, prin proiect se preconizează și reorganizarea administrativ-teritorială a României prin fuzionarea unor localități, reorganizarea municipiului București și a altor municipii în districte, precum și reorganizarea actualelor județe într-un număr de opt județe.

2. Prin conținutul său normativ, proiectul face parte din categoria legilor organice, fiind incidente prevederile art. 73 alin. (3) lit. o) din Constituția României, republicată, iar în aplicarea dispozițiilor art. 75 alin. (1) din Legea fundamentală, prima Cameră sesizată este Camera Deputaților.

3. Precizăm că, prin avizul pe care îl emite, Consiliul Legislativ nu se pronunță asupra oportunității soluțiilor legislative preconizate.

4. Semnalăm că **Expunerea de motive** nu respectă structura instrumentului de prezentare și motivare prevăzută la art. 31 din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, deoarece nu sunt prezentate, printre altele, informații cu privire la: insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare, impactul financiar asupra bugetului general consolidat, impactul asupra sistemului juridic, consultările derulate în vederea elaborării prezentei propuneri, precum și la măsurile de implementare pe care le presupune aplicarea noului act normativ.

Menționăm că, potrivit Deciziei Curții Constituționale nr. 682/2012, *„Dispozițiile art. 6 din Legea nr. 24/2000 [...], cu modificările și completările ulterioare, instituie obligația fundamentării actelor normative. [...]. Lipsa unei fundamentări temeinice a actului normativ în discuție determină, [...], încălcarea prevederilor din Constituție cuprinse în art. 1 alin. (5) [...]”*.

5. Referitor la soluția propusă la **art. 1**, respectiv aceea a înființării Comisiei Naționale de Reorganizare Teritorială, menționăm că, potrivit prevederilor art. 4 alin. (1) și (2) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, actele normative se elaborează în funcție de ierarhia lor, de categoria acestora și de **autoritatea publică competentă să le adopte, iar categoriile de acte normative și normele de competență privind adoptarea acestora sunt stabilite prin Constituția României, republicată, și prin celelalte legi**”.

În acest context, amintim că **art. 24 alin. (1) și (2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ**, cu modificările și completările ulterioare, dispune următoarele:

„(1) Pentru rezolvarea unor probleme aflate în competența sa, Guvernul poate înființa organisme cu caracter consultativ.

(2) În scopul elaborării, integrării, corelării și monitorizării de politici publice, Guvernul poate constitui consilii, comisii și comitete interministeriale”.

Totodată, menționăm că din **alin. (2), (4) și (5) ale art. 1** din proiect reiese că scopul înființării acestei Comisii îl constituie elaborarea Strategiei de Reorganizare Teritorială, ce urmează a fi înaintată de către Guvern, prin Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației, Parlamentului.

Mai mult, la **art. 1 alin. (3)** din proiect se arată că „Strategia de Reorganizare Teritorială se redactează în conformitate cu prevederile prezentei legi”.

Semnalăm că, prin această normă, se încalcă principiul separației și echilibrului puterilor în stat, consacrat de art. 1 alin. (4) din Constituția României, republicată. Avem în vedere faptul că strategia, document de politici publice, **trebuie să respecte anumite condiții** impuse de Metodologia de elaborare, implementare, monitorizare, evaluare și actualizare a strategiilor guvernamentale, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 379/2022. Astfel, în art. 1 din metodologie sunt stabilite obiectivele, principiile, cadrul general, instituțiile implicate și procedurile de elaborare, implementare, monitorizare, evaluare și actualizare a strategiilor guvernamentale.

În consecință, proiectul trebuie să cuprindă norme privind organizarea și funcționarea Comisiei și condițiile de principiu enumerate mai sus și nu trebuie să reglementeze aspecte ce urmează să constituie concluziile/proponerile care ar rezulta din activitatea acestei comisii.

Pe de altă parte, referitor la reorganizarea administrativ-teritorială a României, prin fuzionarea unor localități, reorganizarea municipiului București în districte și reglementarea posibilității ca și alte municipii să fie împărțite în districte, dar și la reorganizarea actualelor județe într-un număr de opt județe, semnalăm că proiectul nu întrunește condiția impusă de **art. 95 alin. (4) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ**, cu modificările și completările ulterioare.

Potrivit acestui cod *„Orice modificare a limitelor teritoriale ale unităților administrativ-teritoriale care privește înființarea, reînființarea sau reorganizarea acestora se poate efectua numai prin lege și după consultarea obligatorie a cetățenilor din unitățile administrativ-teritoriale respective prin referendum local, în condițiile legii”*.

Mai mult decât atât, conform dispozițiilor **art. 13 alin. (3) din Legea nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului**, cu modificările și completările ulterioare, *„Proiectele de lege sau propunerile legislative privind modificarea limitelor teritoriale ale comunelor, orașelor și județelor se înaintează Parlamentului spre adoptare numai după consultarea prealabilă a cetățenilor din unitățile administrativ-teritoriale respective, prin referendum. În acest caz organizarea referendumului este obligatorie”*.

Totodată, în conformitate cu prevederile **art. 3 alin. (1) din Legea nr. 351/2001 privind aprobarea Planului de amenajare a**

teritoriului național - Secțiunea a IV-a Rețeaua de localități, cu modificările și completările ulterioare, „*Trecerea localităților de la un rang la altul se face prin lege, la propunerea consiliilor locale, cu consultarea populației prin referendum și a instituțiilor implicate, în condițiile legii, cu respectarea principalilor indicatori cantitativi și calitativi minimali prevăzuți în anexa nr. II, pentru localitățile urbane, și în anexa nr. IV, pentru localitățile rurale*”.

În plus, arătăm că, potrivit **art. 5¹ alin. (1) și (2) din aceeași lege**, „(1) *Unitățile administrativ-teritoriale care se reînființează sunt delimitate și marcate teritorial pe baza vechilor hotare existente la data desființării lor și după un plan cadastral întocmit de inițiator și avizat de oficiul județean de cadastru și publicitate imobiliară. Planul cadastral avizat se supune consultării publice, prin referendum local, și după aprobare va face parte integrantă din legea de aprobare a înființării noii unități administrativ-teritoriale.*

(2) *În cazul unităților administrativ-teritoriale nou-înființate, marcarea hotarelor administrativ-teritoriale, precum și a limitelor intravilanelor se face pe baza planului cadastral întocmit de către inițiatori și avizat de către oficiul județean de cadastru și publicitate imobiliară*”.

Totodată, semnalăm că și prin alte norme din proiect se încalcă prevederile **Legii nr. 351/2001**. Avem în vedere norma de la **art. 5 alin. (3)**, potrivit căreia orașele și municipiile nu pot avea mai puțin de **20.000 de locuitori**. Față de acest aspect, subliniem că, potrivit **Principalilor indicatori cantitativi și calitativi minimali de definire a localităților urbane din anexa nr. II la Legea nr. 351/2001**, cu modificările și completările ulterioare, **municipiile** trebuie să aibă **minimum 40.000 de locuitori**, în timp ce **orașele** este necesar să aibă **minimum 10.000 de locuitori**.

De asemenea, referitor la **art. 6 alin. (4) din proiect**, conform căruia comunele nu pot avea mai puțin de 3.000 de locuitori, menționăm că, potrivit **Condițiilor necesare pentru înființarea de comune din anexa nr. IV la Legea nr. 351/2001**, cu modificările și completările ulterioare, numărul minim de locuitori pentru comune trebuie să fie de **1.500**.

6. În subsidiar, sub rezerva celor de mai sus, analizând conținutul propunerii legislative, semnalăm că **modalitatea de exprimare a intenției normative nu întrunește exigențele de calitate a legii impuse de art. 1 alin. (5) din Constituția României, republicată**.

Menționăm că, astfel cum a fost dezvoltat în jurisprudența Curții Constituționale, instanța a reținut că principiul legalității presupune existența unor norme de drept intern suficient de accesibile, precise și previzibile în aplicarea lor.

Or, din analiza soluțiilor **legislative preconizate, s-a constatat că se instituie reguli insuficient** conturate, **contrare dispozițiilor art. 6 alin. (1) teza I din Legea nr. 24/2000**, republicată, cu modificările și completările ulterioare, conform cărora *„Proiectul de act normativ trebuie să instituie reguli **necesare, suficiente și posibile** care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă. Soluțiile pe care le cuprinde trebuie să fie temeinic fundamentate, luându-se în considerare **interesul social**, politica legislativă a statului român și **cerințele corelării cu ansamblul reglementărilor interne și ale armonizării legislației naționale cu legislația comunitară și cu tratatele internaționale la care România este parte, precum și cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului”***.

Ținând seama de normele de tehnică legislativă conform cărora, pentru ca soluțiile să fie pe deplin acoperitoare, se vor lua în considerare diferitele ipoteze ce se pot ivi în activitatea de aplicare a actului normativ, remarcăm că **proiectul nu cuprinde norme cu privire la o serie de aspecte importante în ceea ce privește obiectul de reglementare al legii.**

Astfel, acesta ar trebui să conțină dispoziții referitoare la: natura juridică a Comisiei, conducerea acesteia, periodicitatea întâlnirilor, competența de convocare, modalitatea de luare a deciziilor, precum și secretariatul Comisiei ori dacă activitatea membrilor este sau nu remunerată etc. Totodată, pentru uniformitate în reglementare cu alte acte normative cu obiect similar, textul ar fi trebuit să prevadă și condițiile pe care să le îndeplinească membrii Comisiei, în ce condiții încetează calitatea de membru, natura juridică a raportului dintre aceștia și Comisie etc.

De asemenea, cu privire la membrii Comisiei, remarcăm că, în **art. 1 alin. (1)**, sunt utilizate o serie de expresii mult prea generice și termeni imprecizi sub aspectul conținutului și al relevanței juridice. Avem în vedere formularea: *„constituită din reprezentanți ai autorităților publice centrale și locale cu atribuții în amenajarea teritoriului, reprezentanți ai organizațiilor profesionale din domeniu, precum și reprezentanți ai asociațiilor comunitare reprezentative”*.

La **alin. (2)**, sunt folosite, de asemenea, sintagme neclare și ambigue, precum: *„... Strategia de Reorganizare Teritorială, care poate*

conține una sau mai multe propuneri de reorganizare teritorială a unităților administrativ-teritoriale”.

De asemenea, la **alin. (6) teza a doua**, potrivit căreia „Localitățile fuzionate beneficiază de îndată de o creștere de 7 puncte procentuale din impozitul pe venit pe o perioadă de 10 ani, precum și alte stimulente **care pot fi acordate prin decizia Comisiei**”, textul este lipsit de previzibilitate, accesibilitate și predictibilitate.

La **art. 3 alin. (2)**, prin utilizarea formulării „Numărul, forma, atribuțiile și modul de organizare a (districtelor) se stabilesc **ulterior** adoptării Strategiei de Reorganizare Teritorială”, se imprimă normei un grad foarte mare de generalitate, fiind afectată predictibilitatea acesteia.

Reiterăm observația și pentru **art. 6 alin. (5)**, unde, prin folosirea expresiei „**pentru cazuri temeinic justificate**”, norma este lipsită de previzibilitate și predictibilitate.

Relevăm că redactarea proiectului este deficitară și prin utilizarea unor expresii sau sintagme de genul: „Comunele **rezultă se stabilesc** ulterior adoptării Strategiei ...” (**art. 6 alin. (4)**) sau „La **data intrării rămânerii definitive** a rezultatelor alegerilor ...” (**art. III**).

În concluzie, în ceea ce privește modul de redactare a soluțiilor legislative preconizate, menționăm că, în jurisprudența sa, Curtea Constituțională a statuat în repetate rânduri că legiuitorul are obligația de a edicta norme care să respecte trăsăturile referitoare la **claritate, precizie, previzibilitate și predictibilitate**, Curtea reținând că „*nerespectarea normelor de tehnică legislativă determină apariția unor situații de incoerență și instabilitate, contrare principiului securității raporturilor juridice în componenta sa referitoare la claritatea și previzibilitatea legii*” (Deciziile nr. 26/2012 și 448/2013).

Față de cele de mai sus, prezenta propunere legislativă nu poate fi adoptată.

PRESEDINTE

Florin IORDACHE

București
Nr. 1134/11.11.2024